

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Dato: 25.04.2018
Saksref.: 201800260-2
Deres ref.: 17/5047-6
Sider: 6

Rapport fra ekspertutvalget som har vurdert nye oppgaver til fylkeskommunene - Jernbanedirektoratets høringsmerknader

Jernbanedirektoratet viser til mottatt høring av rapport fra ekspertutvalget som har vurdert nye oppgaver til fylkeskommunene datert den 09.02.18. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) satt 14.06.17 ned et ekspertutvalg som skulle foreslå nye oppgaver til fylkeskommunene. Ekspertutvalget leverte sin innstilling 01.02.18 og Jernbanedirektoratet gir her sin vurdering og anbefaling til høringen.

Utvalgets forslag

Ekspertutvalgets mandat var å vurdere hvilke oppgaver som kan og bør overføres fra staten til fylkeskommunen. Oppgaver hvor ansvaret i dag ligger hos kommunene skulle ikke vurderes. Utgangspunktet for drøftingene av de enkelte oppgavene skulle være at det nåværende innholdet i oppgavene skulle bestå. Arbeidet skulle ta utgangspunkt i retningslinjene for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene som ble lagt fram av Oppgavefordelingsutvalget.

Oppgavefordelingsutvalgets retningslinjer er følgende:

1. Oppgaver bør legges så nært innbyggerne som mulig, men på et så høyt nivå som nødvendig for å sikre en kostnadseffektiv oppgaveløsning
2. Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave, skal også ha fagmiljøet tilknyttet oppgaven og ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen
3. Oppgaver som krever utøvelse av politisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer
4. Oppgaver som krever stor grad av samordning, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan
5. Oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske forhold, bør være et statlig ansvar. Staten bør ha ansvaret for oppgaver som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning

Ved behandlingen av kommunereformen foreslo Samferdselsdepartementet i Prop. 91 L (2016–2017) en ny lov som åpner for at ansvar for kollektivtransport kan overføres til store kommuner på vilkår. Vilkårene for å overføre ansvar for kollektivtransport etter søknad er knyttet til at:

- a) kommunen som søker om oppgaven må omfatte et område som utgjør en felles bolig-, arbeids- og serviceregion
 - b) kommunen må ha et tilstrekkelig markedsgrunnlag til å kunne gi befolkningen et ønsket kollektivtilbud innenfor en samfunnsøkonomisk akseptabel kostnad
 - c) kommunen må inngå et samarbeid/partnerskap med fylkeskommunen om å sikre et helhetlig kollektivtilbud
- Stortinget sluttet seg til forslaget i Innst. 376 L (2016–2017).

I utvalgets vurderinger vedrørende jernbane heter det blant annet:

«Utvalget foreslår at ansvaret for kjøp av fylkesinterne togruter og kjøp av togruter mellom henholdsvis Østfold/Akershus/Buskerud, Telemark/Vestfold, Hedmark/Oppland og Oslo, som i dag ligger til Jernbanedirektoratet, overføres til fylkeskommunene. Overføring av grenseoverskridende togtilbud forutsetter at fylkeskommunene samarbeider om kjøp og utvikling av et koordinert togtilbud. For eksempel kan Østfold/Akershus/Buskerud ta et vertskommune-ansvar som det største "jernbanefylket". Utvalget mener ansvaret for kjøp av togruter som går mellom landsdelene, fortsatt skal ivaretas av staten. Utvalget foreslår at ansvaret for den statlige tilskuddsordning for utvidet TT-tilbud overføres til fylkeskommunene gjennom rammetilskuddet.»

Fra utvalgets begrunnelser:

«Kjøp av persontransport på jernbane bør ses i sammenheng med fylkeskommunens øvrige ansvar på samferdselsområdet og i lys av rollen som samfunnsutvikler i bred forstand. Fylkeskommunen har allerede ansvar for å sørge for båt, bane og busstilbudet, og fra 2020 får de berørte fylkeskommunene også ansvar for tilskuddene til de regionale flyrutene. Det er kun jernbanekjøpet som fortsatt er et statlig ansvar innenfor kollektivtransportområdet. Kjøp av togtjenester bør tilpasses regionale behov og prioriteringer og ses i sammenheng med de andre transportoppgavene fylkeskommunen har ansvar for og øvrige oppgaver som tilrettelegger for utvikling. En samling av ansvaret vil legge til rette for et helhetlig og koordinert kollektivtilbud til de reisende. Overføring av ansvaret til fylkeskommunen vil være i tråd med retningslinje 4 for oppgavefordelingen: Oppgaver som krever stor grad av koordinering/ samordning, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan. En overføring innebærer at det meste av ansvaret for å legge til rette for det offentlig støttede transporttilbudet samles i fylkeskommunen.»

Jernbanedirektoratets vurdering

Jernbanedirektoratet begrenser seg til å uttale seg om de forslagene fra ekspertutvalget som angår eget ansvarsområde innen samferdselssektoren.

Det er de siste årene gjennomført en omfattende reform i norsk jernbanesektor. Som en del av jernbanereformen, er ansvaret for offentlig kjøp av persontransport med tog overført fra

Samferdselsdepartementet til Jernbanedirektoratet. Fra tildelingsbrevet fra Samferdselsdepartementet til Jernbanedirektoratet for 2018:

«Samferdselsdepartementet har det overordnede, strategiske ansvaret for utviklingen av jernbanesektoren. Jernbanedirektoratet skal omsette nasjonale mål samt Stortingets og departementets krav og føringer til konkrete resultater innenfor de økonomiske rammene som stilles til rådighet. Jernbanesektoren skal i større grad styres på effekter fremfor på aktiviteter og tiltak. Gjennom avtaler mellom direktoratet og Bane NOR SF, togselskaper, Entur AS og Norske tog AS, ivaretar direktoratet avtalestyring og koordinering av den operative virksomheten i sektoren. En viktig oppgave for Jernbanedirektoratet er å avdekke eventuelle svakheter og risikoer for manglende måloppnåelse i sektoren og iverksette tiltak, herunder om nødvendig varsle Samferdselsdepartementet»

«Direktoratet ivaretar grenseflater mot en rekke aktører og interessenter. God rolleforståelse, høy forvaltnings- og forhandlingskompetanse er viktig for å sikre at statens interesser i sektoren blir ivaretatt på en god måte»

Behovet for koordinering mot det regionale kollektivtilbudet er en viktig del av Jernbanedirektoratets oppgave. Samtidig er det et betydelig behov for samordning av det lokale persontrafikktilbudet med godstransporten og med togtilbud mellom fylker og landsdeler. Gitt kapasitetsbegrensninger i jernbaneinfrastrukturen er dette krevende oppgaver som vanskelig vil la seg løse lokalt, og hvor Jernbanedirektoratet uansett organisering vil måtte ha en sentral rolle. Nedenfor gis en nærmere utdyping.

Samordning mellom gods- og persontransport

Det er en politisk målsetning å beholde dagens markedsandel for gods på bane samt å overføre gods fra vei til bane der dette er mulig. En overføring av ansvaret for offentlig kjøp av persontransport med tog til fylkeskommunen vil, etter Jernbanedirektoratets syn, kunne skape en utfordring i prioriteringen av knapp kapasitet på sporet mellom godstog og persontog. Kapasitet er en sterkt begrenset ressurs som vil kreve en sterk- og politisk styrt prioriteringsaktør. Dette vil spesielt gjelde for trafikken til og fra Oslo, men kapasitetsutnyttelsen her og hvilke transporttilbud som blir prioritert, vil ha innvirkning på togtilbudet i størstedelen av landet.

Godsnæringen drives utelukkende på kommersielle vilkår og har i de siste årene utvist svak lønnsomhet. En forverring av rammevilkårene for godsnæringen som følge av en nedprioritering av godstransport ved konflikter med persontransport i fylkene, vil kunne resultere i at denne næringen faller bort. At det skal tas hensyn til godsnæringen i det offentlige kjøpet av persontransport med tog og at godstransporten i all vesentlighet vil være fylkesgrenseoverskridende, taler for at samme forvaltningsorgan/virksomhet har ansvaret for å gjennomføre offentlig kjøp av persontransport med tog og iverksetting av transportpolitikken overfor godsnæringen.

Samordning av fylkesintern og fylkesgrenseoverskridende persontransport

Utvalget anbefaler at ansvaret for kjøp av togruter som går mellom landsdelene fortsatt skal ivaretas av staten. Dette gjelder i all hovedsak fjerntogtrafikken. Som en konsekvens av utvalgets forslag, vil persontransporten med tog i fremtiden måtte kjøpes fra både fylkeskommunene og staten. En slik oppdeling vil, på samme måte som for godstransporten, kunne gi utfordringer i prioriteringen av knapp kapasitet på sporet mellom persontogtrafikkens nærtrafikk-, regionaltrafikk- og fjerntrafikktoget. Videre må det etableres en inntektsfordelingsmodell mellom operatører.

Med desentralisert beslutning av togtilbudet vil det oppstå et utstrakt behov for koordinering mellom fylkeskommunene og fylkeskommunene og staten. Med tanke på inndelingen av fylkeskommunene, synes Oslo å komme i en særstilling når en ser på samferdselsplanlegging. Den største delen av jernbanetrafikken i Norge har start og adkomst innenfor Oslos grenser. Planlegging av jernbanetilbudet og kjøp av disse ulike tilbudene og prioritering av knapp sporkapasitet vil skape en særlig utfordring. Jernbanedirektoratet vil fortsatt måtte ha en strategisk og koordinerende rolle knyttet til utvikling av rutemodeller for det samlede togtilbudet, og det er naturlig at Bane NOR rent operativt fortsatt vil tildele ruteleier, for å sikre optimal utnyttelse av kapasiteten til nytte for alle togkundene.

Samordning med anskaffelse av togmateriell og tilhørende behov for verksteder

For å senke terskelen for å delta i konkurranser om persontrafikk med tog i Norge er det etablert et statlig aksjeselskap som skal anskaffe, forvalte og leie ut togmateriell - Norske Tog AS. Det er Jernbanedirektoratet som er det offentlige organet som skal bestille og koordinere persontrafikken på det norske jernbanenettet gjennom trafikkavtaler med togoperatører. Herunder avgjørelser om togmateriell, innkjøp av togmateriell, oppgraderinger av eksisterende togmateriell og innvilgelse av restverdigaranti. Norske Tog AS vil som et virkemiddelselskap i jernbanesektoren jobbe på grunnlag av Jernbanedirektoratets kjøretøystrategi. Togmateriellet skal disponeres over hele jernbanenettet på bakgrunn av planer utarbeidet av Jernbanedirektoratet i forbindelse med konkurranseutsettingen. I disse planene må det prioriteres hvilket togmateriell som skal benyttes hvor. Disse prioriteringen henger blant annet sammen med dagens verkstedstruktur.

Jernbanedirektoratet har kommet til enighet med verkstedeier, Bane NOR Eiendom, om tilgang til verksted og fast utstyr på Kvaleberg, Lodalen, Sundland og Skien i forbindelse med utlysning av konkurranse for Trafikkpakke1. Dette vil være Jernbanedirektoratets rolle ved alle konkurranseutlysninger. Jernbanedirektoratet vil måtte ta avgjørelser om verkstedstrategi og investeringer i nye serviceanlegg som Bane NOR Eiendom vil måtte jobbe på grunnlag av. Dette er oppgaver som krever en særlig kompetanse det er knapphet på. Når det i tillegg er slik at prioriteringene vil måtte foretas på tvers av fylkeskommunale grenser, vil det etter Jernbanedirektoratets syn best tilfredsstillende Oppgavefordelingsutvalgets punkt 1 og 2 om Jernbanedirektoratet ivaretar disse oppgavene.

Det må kunne antas at en nasjonal prioritering av bruken av togmateriellet vil være hensiktsmessig fremfor en desentral konkurranse om hvor materiellet skal benyttes. I en fremtidig situasjon hvor togselskapene kan stille med eget materiell, eller dersom det via standardisering har utviklet seg et internasjonalt utleiemarked vil situasjonen kunne være annerledes.

Gjennomføringen av pågående konkurranseutsetting

I løpet av 2018 vil staten, ved Jernbanedirektoratet, ha inngått to avtaler om kjøp av transporttjenester. Det gjelder i første omgang Trafikkpakke 1, som både inneholder lokaltogtilbud på Jærbanen og fjerntogtilbudet mellom Oslo og Stavanger. Jernbanedirektoratet har kommet til enighet med Norske tog AS om hvilket togmateriell som skal stilles til disposisjon for vinnende tilbyder for Trafikkpakke 1.

Trafikkpakke 2, som er lyst ut med tilbudsfrist i august 2018 inneholder både lokaltogtrafikk, nattog og fjerntog i Nord- og Midt-Norge, og skal etter planen tildeles vinnende tilbyder i desember 2018.

Disse avtalene vil ha ti års varighet. Omgjøring av hvem som skal være kontraktspartnere vil være krevende. Inngrep i private avtaler ved endring av debitorstilling er ikke uproblematisk, selv om det lar seg løse.

I Rogaland er det inngått en egen avtale med administrasjonsselskapet Kolombus, som legger premisser om samarbeid for å sikre best mulig koordinering mellom togtilbud og det øvrige kollektivtilbudet. Avtalen med Kolombus ligger til grunn for konkurransen om Trafikkpakke 1, som etter planen tildeles vinnende tilbyder i juli 2018. Tilsvarende fremforhandler Jernbanedirektoratet avtaler om takst- og billettsamarbeid med Hedmark, Oppland, Trøndelag og Nordland som grunnlag for iverksettelse av Trafikkpakke 2.

Endringene som foreslås av utvalget vil kunne påvirke sammensetningen og attraktiviteten til trafikkpakkene. Gjennom å ta ut fjerntogene og nattogene mellom de store byene av trafikkpakkene tar man ut trafikken hvor operatørene i størst grad kan drive produktutvikling. En geografisk avgrensning av trafikkpakkene i tråd med fylkesgrensene vil, på sin side, redusere størrelsen på trafikkpakkene.

Jernbanedirektoratets anbefaling

Det finnes eksempler på at regionaliseringen av ansvaret for utforming av lokal persontransport på jernbane har ført til et bedre kundetilbud. I Sverige og Tyskland etter 1996 ble det gjenopprettet regionale togtilbud på strekninger som ble nedlagt i perioden da togtilbudet ble utviklet sentralt.

Man kunne se for seg at en i områder hvor togtilbudet er sterkt integrert med det øvrige mobilitetstilbudet kunne tillagt ansvar for lokaltogkjøp til det fylkeskommunale administrasjonsselskapet. I et høyt utnyttet jernbanenett vil imidlertid denne type løsninger fortsatt kreve en sentral instans som fastsetter overordnede rutemodeller og sikrer en helhetlig utnyttelse av infrastrukturen. Jernbanedirektoratet og Bane NOR vil i en slik modell uansett måtte legge premisser for hvilke ruteleier som kan benyttes.

Erfaringer fra hovedstadsområdet viser at en har kommet langt i samarbeidet mellom statlig og fylkeskommunalt nivå for å sikre best mulig løsninger for de reisende. Eksempelvis var det gjennom arbeid med den store ruteomleggingen i 2012 og påfølgende styrking av togtilbudet i hovedstadsområdet et tett og godt samarbeid mellom NSB, Jernbaneverket og Ruter, som bidro til en bedre rollefordeling mellom buss og tog. Resultatet har vært et samlet sett styrket kollektivtilbud i

regionen, en høy trafikkvekst og økning i kundetilfredsheten. Gjennom jernbanereformen er det lagt til grunn at denne type samarbeid skal videreføres og forsterkes i alle regioner.

Et sentralt mål med jernbanereformen og Jernbanedirektoratets oppdrag er å sikre en mer markedsrettet utvikling av togtilbudet, der en tar utgangspunkt i kundenes transportbehov som grunnlag for utvikling av et rutetilbud. Det anbefalte rutetilbudet skal koordineres med øvrige kollektivtilbud i regionene for å sikre optimal ressursutnyttelse og samfunnsnytte. Basert på anbefalt rutetilbud legges grunnlag for anskaffelse av togtenester samt en målrettet og rasjonell strategi for investeringer i materiell og infrastruktur.

Jernbanedirektoratet er av den oppfatning at det er en klar fordel for kundene og samfunnet at det er samme forvaltningsorgan/virksomhet som har ansvaret for å utrede, foreslå og planlegge det fremtidige jernbanetilbud i Norge, slik det nå er lagt opp til i jernbanereformen. Dette vil underbygge målet om samordnet og helhetlig utvikling av togtilbudet hvor en ser infrastruktur, togmateriell og offentlig kjøp av transporttenester i sammenheng.

Jernbanedirektoratet vil fortsette å samarbeide med og inngå avtaler med fylkeskommuner og administrasjonsselskaper om rute, billett -og takstsamarbeid for å sikre sømløs mobilitet for de reisende både internt i regionene og mellom landsdeler.

Med vennlig hilsen

Kirsti Lovise Slotsvik
Direktør Jernbanedirektoratet

Hanne Bertnes Norli
Direktør Marked og Samfunn

Kopi: Samferdselsdepartementet

Dokumentet er godkjent elektronisk og sendes uten signatur